



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Tomáše Rychlého a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Calla – Sdružení za záchranu prostředí, z. s.**, se sídlem Fráni Šrámka 1168/35, České Budějovice, zastoupený Mgr. Pavlem Douchou, advokátem se sídlem Mezibranská 579/7, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, se sídlem Vršovická 1442/65, Praha 10, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Spolek "Nechceme úložiště Kraví hora"**, se sídlem Habří 32, Moravecké Pavlovice, **II) Obec Věžná**, se sídlem Věžná 85, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 131/2015 – 112,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 131/2015 – 112, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Rozhodnutím ministra životního prostředí ze dne 29. 4. 2015, č. j. 1063/M/15 25594/ENV/15 (dále jen „*rozhodnutí ministra*“), byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2014, č. j. 2092/560/14, 73273/ENV/14, GEO 4/2013 (dále jen „*rozhodnutí žalovaného*“). Žalovaný posledně uvedeným rozhodnutím vyhověl žádosti Správy úložišť radioaktivních odpadů (dále jen „*SÚRAO*“), a stanovil průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry Kraví Hora pro ověření homogenní přírodní geologické struktury – horninového bloku s vhodnými geotechnickými vlastnostmi pro navazující průzkumně-geologické práce. Cílem těchto zásahů bylo zjištění vhodných geologických strukturních, geomechanických, geochemických a hydrologických podmínek pro možnost vybudování úložiště vyhořelého jaderného paliva a ostatních radioaktivních odpadů (dále jen „*úložiště*“) – etapa vyhledávání.

[2] Žalobce se domáhal zrušení rozhodnutí ministra žalobou podanou k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). Městský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 27. 2. 2018, č. j. 6 A 131/2015 – 112, rozhodnutí ministra zrušil a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Podle městského soudu měl ministr při svém rozhodování poměřovat dotčené veřejné zájmy se zájmem na následném využití území. Uvedený právní názor městský soud opřel o ustanovení § 4a odst. 6 zákona č. 62/1988 Sb., o geologických pracích a o Českém geologickém úřadu (dále jen „*geologický zákon*“), ve spojení s § 22a odst. 1 téhož zákona. Tato ustanovení městský soud vykládal extenzivně zejména s odkazem na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, č. j. 7 As 59/2009 – 142, a ze dne 17. 12. 2010, č. j. 7 As 70/2009 – 190.

[4] Druhým zrušovacím důvodem bylo, že správní orgány pochybily, jestliže se nezabývaly vyjádřením Mgr. M. M., Ph.D, z Geofyzikálního ústavu Akademie věd České republiky a studií společnosti AQUATEST a.s., z roku 2011 (oba materiály dále společně jen „*studie*“), protože z nich vyplývá nevhodnost lokality pro realizaci dalších prací směřujících k vybudování úložiště.

[5] Co se týče prvního zrušovacího důvodu (absence poměrování zájmu na průzkumu se zájmem na následném využití), podle § 4a odst. 6 geologického zákona *ministerstvo žádost o stanovení průzkumného území dále zamítne zejména v případě, že průzkum je v rozporu se státní surovinovou politikou, státní politikou životního prostředí, zájmy obrany státu, zahraničními závazky státu nebo pokud další veřejný zájem převýší zájem na dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska* (zvýraznění bylo přidáno).

[6] Podle § 22a odst. 1 geologického zákona *při vyhledávání a průzkumu území vhodného pro zvláštní zásah do zemské kůry podle zvláštních právních předpisů se postupuje obdobně jako podle § 4a a 4b* (zvýraznění bylo přidáno).

[7] K výkladu § 4a odst. 6 geologického zákona městský soud citoval z rozsudku č. j. 7 As 59/2009 – 142 tuto pasáž: „*Pokud tedy správní orgán zvažoval při posuzování žádosti o stanovení průzkumného území i následné těžební využití ložiska, měl podle ustanovení § 4a odst. 6 zákona o geologických pracích konkretizovat, jaký veřejný zájem převýšil zájem na dalším průzkumu a následném využití ložiska. Vzhledem k tomu, že stěžovatel již v podané žádosti deklaroval zájem na obnovení těžby polymetalických rud v dané oblasti, byla by úvaha v tomto směru více než žádoucí. Veřejným zájmem, jenž by mohl být v takovém případě zvažován, by jistě byl v tomto směru např. zájem na ochraně přírody a krajiny, ohrožených druhů živočichů či zájem na ukončení dalších rozsáhlých zásahů do krajiny, apod.*“

[8] Z výše uvedeného městský soud dovodil, že v rozhodnutí žalovaného chybí úvaha nad potenciálními dopady výstavby úložiště v nejobecnější rovině a zdůvodnění, proč by další veřejný zájem na zabránění těchto potenciálních dopadů neměl převýšit zájem na průzkumu a následném využití území pro výstavbu úložiště. Žalovaný měl v odůvodnění svého rozhodnutí předložit „alespoň hrubý plán činností a postupů, základní parametry, vlastnosti, či podmínky fungování hlubinného úložiště jaderného odpadu tak, aby se mohl

pokračování

správní orgán jím náležitě zabývat a posoudit, zda neexistuje veřejný zájem, který by převýšil zájem na následném využití území“. Městský soud připustil, že v době rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území nebyly k dispozici informace umožňující posoudit, která lokalita je nejvhodnější pro vybudování úložiště, avšak „alespoň v obecných otázkách“ lze možné důsledky provozování úložiště posoudit.

[9] Co se týče druhého zrušovacího důvodu (tedy to, že správní orgány nevzaly v úvahu studie – viz odstavec [4] výše), městský soud uvedl, že z předložených materiálů je patrné, že využití území pro pozdější vybudování úložiště je znemožněno zejména z důvodu výskytu staré důlní činnosti v užších lokalitách [§4 písm. n) vyhlášky č. 215/1997 Sb., o kritériích na umístování jaderných zařízení a velmi významných zdrojů ionizujícího záření. Tato vyhláška byla s účinností od 1. 1. 2017 zrušena zákonem č. 263/2016 Sb., atomový zákon – pozn. soudu.] a výskytu těžby surovin v užších lokalitách [§ 4 písm. o) téže vyhlášky]. Správní orgány pochybily, pokud se předloženými studiemi nezabývaly, neboť tyto podklady „naznačují“, že lokalita je pro zamýšlené účely nevhodná.

[10] Rozsudek městského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, jejíž důvody podřazuje formálně pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[11] K prvnímu zrušovacímu důvodu stěžovatel uvádí, že městský soud nesprávně vyložil § 4a odst. 6 geologického zákona a judikaturu Nejvyššího správního soudu. Podle stěžovatele z judikatury plyne, že správní orgán není povinen vždy a bez dalšího při rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území posoudit „další veřejný zájem“, který by mohl být v rozporu se samotným zájmem na vybudování úložiště, neboť tato otázka je primárně řešena až v následném řízení o povolení vybudování úložiště. Takové posuzování by v projednávané věci bylo čistě formální a teoretické a postrádalo by smysl, protože otázka, zda bude úložiště vůbec vybudováno, závisí na výsledcích průzkumu nejen v dané lokalitě, ale i v dalších šesti lokalitách, které byly pro vybudování úložiště vytipovány a kde SÚRAO také požádala o stanovení průzkumného území.

[12] Stěžovatel zdůrazňuje, že rozhodnutí správních orgánů nepředjímají, zda v lokalitě bude úložiště skutečně umístěno. Smyslem průzkumu je ověřit, zda jsou v dotčené lokalitě vhodné podmínky. Požadovat v takovém případě po stěžovateli, aby se již v této fázi řízení – byť v obecné rovině – zabýval úvahami nad potenciálními dopady vybudování úložiště, je zjevně nepřiměřené a postrádá logiku. Stěžovatel objektivně nemůže uvažovat nad případnými vlivy na možné veřejné zájmy ve vztahu k budoucímu úložišti, jehož konkrétní vlastnosti stěžovatel nyní nemůže znát. Tyto vlastnosti bude možné stanovit právě až po ukončení geologického průzkumu lokality.

[13] K druhému zrušovacímu důvodu stěžovatel uvádí, že městský soud provedl vlastní uvážení o vhodnosti lokality pro vybudování úložiště a tím nepřípustně zasáhl do pravomoci stěžovatele. Soud měl pouze přezkoumat, zda stěžovatel nevybočil z mezí správního uvážení. Vhodnost lokality lze ověřit pouze geologickým průzkumem, který byl povolen rozhodnutím stěžovatele.

[14] Závěrem stěžovatel dovozuje i nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. V prvním zrušovacím důvodu městský soud vytkl stěžovateli, že neprovedl úvahu podle § 4a odst. 6 geologického zákona, protože se nedostatečně zabýval potenciálními negativními dopady úložiště. Na jiném místě však uvedl, že správní orgán nepřekročil meze správního uvážení; rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí ministra správní úvahu obsahuje. Stěžovatel z uvedeného rozporu dovozuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nesrozumitelnost.

[15] Ke kasační stížnosti se společně vyjádřili žalobce a osoba zúčastněná na řízení I). K prvnímu zrušujícímu důvodu a argumentům v kasační stížnosti uvádějí, že stěžovatel nesprávně opomíjí posouzení účelu, respektive cíle průzkumných prací směřující k následnému využití území, tedy k umístění úložiště. Geologický průzkum nelze povolovat bez ohledu na jeho účel. Stěžovatel měl proto nejprve zvážit, zda pro lokalitu převažuje veřejný zájem na budování úložiště nad všemi ostatními relevantními veřejnými zájmy. Teprve pak má smysl provádět průzkumné práce a zjišťovat, zda je lokalita technicky vhodná pro daný účel. Stěžovatel tak odsouvá problém do dalších řízení, ačkoli procesní podmínky pro řešení jsou dány již nyní.

[16] Podle vyjádření žalobce a osoby zúčastněné na řízení I) stěžovatel zaměňuje legislativní význam výrazů „*obdobně*“ a „*přiměřeně*“. V projednávaném případě zákon předpokládá „*obdobně*“ užití pravidla dle § 4a odst. 6 geologického zákona na zvláštní zásahy do zemské kůry. „*Obdobně*“ použití zákona však (na rozdíl od „*přiměřeného*“ použití) znamená, že se daná zákonná ustanovení užijí v plném rozsahu.

[17] Ve vztahu k druhému zrušovacímu důvodu žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) nesouhlasí s tvrzením stěžovatele, že městský soud nahradil jeho správní uvážení. Výhrady městského soudu vůči postupu stěžovatele mají charakter právního posouzení věci, nikoli správního uvážení. Žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) neshledávají rozsudek městského soudu nepřezkoumatelným. Odlišné pasáže, na něž stěžovatel poukazuje, se týkají různých žalobních bodů a nelze je automaticky k sobě přiřazovat. Závěrem navrhuji zamítnutí kasační stížnosti.

[18] Ke kasační stížnosti se také vyjádřila SÚRAO a v zásadě předložila argumentaci obdobnou námitkám stěžovatele. K prvnímu zrušovacímu důvodu uvádí, že aplikace některých částí ustanovení § 4a a § 4b geologického zákona z povahy věci nepřichází v úvahu, protože stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry sleduje jiné účely, než stanovení průzkumného území pro vyhledávání a průzkum výhradního ložiska ve smyslu § 4a odst. 1 geologického zákona. Judikatura Nejvyššího správního soudu, o níž se opírá napadený rozsudek, řeší významně odlišnou situaci. Závěry rozsudku č. j. 7 As 59/2009 – 142, nelze uplatnit v nyní projednávané věci, protože jde pouze o etapu vyhledávání a nejedná se o již nalezená a evidovaná ložiska, kde je etapa vyhledávání nerozlučně spojena s navazující etapou průzkumu a následného využití ložiska.

[19] K otázce „*obdobného*“ či „*přiměřeného*“ užití pravidla dle § 4a odst. 6 geologického zákona pro stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry SÚRAO poukázala na § 34 odst. 2 zákona č. 44/1988 Sb., o ochraně a využití nerostného bohatství

pokračování

(horní zákon); dále jen „*borní zákon*“, který podle ní přesněji stanoví, že na vyhledávání a průzkum pro účely zvláštních zásahů do zemské kůry se přiměřeně použijí ustanovení upravující vyhledávání a průzkum výhradních ložisek. Podle SÚRAO je tedy pravidlo § 4a odst. 6 geologického zákona nutno aplikovat přiměřeně vzhledem ke specifické povaze zvláštních zásahů do zemské kůry.

[20] K druhému zrušovacímu důvodu SÚRAO podobně jako stěžovatel uvedla, že městský soud překročil svou pravomoc, pokud nahradil výsledky geologického průzkumu s jednoznačně stanovenými postupy a pravidly vlastní úvahou o naplnění vylučujících kritérií, jež znemožňují využití území pro vybudování úložiště. Městský soud hodnotil listinné důkazy (studie) bez širšího kontextu. Závěry ve studiích byly učiněny bez geologického průzkumu a nelze je považovat za konečné. Nadto je úvaha městského soudu dle SÚRAO i věcně nesprávná, neboť existence staré důlní činnosti v dané lokalitě nemusí nutně znamenat nemožnost využití území jako úložiště. V závěru vyjádření se SÚRAO rovněž ztotožňuje s námitkou stěžovatele o nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro jeho vnitřní rozpornost.

[21] Osoba zúčastněná na řízení II) se k věci nevyjádřila.

[22] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená osoba se vzděláním požadovaným dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[23] Kasační stížnost je důvodná.

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval kasační námitkou týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Nepřezkoumatelná jsou taková rozhodnutí, z nichž není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 – 52; všechna rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Tato kritéria však napadený rozsudek splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek relevantních důvodů. Je z něj zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí, a jak se vyrovnal s žalobními námitkami.

[25] Stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost rozsudku konkrétně v tom, že mu městský soud v prvním zrušovacím důvodu vytkl, že neprovedl úvahu podle § 4a odst. 6 geologického zákona, současně však na jiném místě rozsudku uvedl, že správní rozhodnutí úvahu obsahují.

[26] Nejvyšší správní soud v tomto ohledu přisvědčuje žalobci a osobě zúčastněné na řízení I), že uvedený vnitřní rozpor napadeného rozsudku je jen zdánlivý, neboť městský soud se vyjadřoval k různým žalobním bodům a kontext je zde významně odlišný.

V prvním případě se soud vyjadřoval k žalobnímu bodu, podle něhož správní orgány při posuzování různých zájmů nezohlednily následné využití území (v žalobě označen jako bod 2.5). Právě v tomto ohledu městský soud shledal rozhodnutí ministra nezákonným a vysvětlil v odstavcích 102 až 113 napadeného rozsudku, z jakých důvodů k tomuto závěru dospěl. Naopak v bodě 2.6 žaloby žalobce namítal, že ministr nesprávně posoudil váhu různých aspektů veřejného zájmu ve věci. Konkrétní aspekty pak uvedl pod písmeny a) až e) bodu 2.6 žaloby.

[27] Z uvedeného vyplývá, že v prvním případě městský soud hodnotil obecně kvalitu či „hloubku“ posuzování zájmů a měřítko, jímž měly být posouzeny (zda měly být posouzeny z hlediska zájmu na následném využití území či nikoli). Naopak v druhém případě soud odpovídal na konkrétní žalobní body, týkající se určitých v žalobě uvedených zájmů, které vypořádal ministr ve svém rozhodnutí a ohledně nichž žalobce dovozoval, že rozhodnutí ministra vybočilo z mezí správního uvážení. Krajský soud toto vybočení neshledal a právě jen v tomto kontextu konstatoval, že správní orgány nepřekročily meze správního uvážení. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že napadený rozsudek není vnitřně rozporný a je přezkoumatelný.

[28] Nejvyšší správní soud se dále věnoval kasačním námitkám proti prvnímu zrušovacímu důvodu. Je nutné předeslat, že kasační soud se toutéž právní otázkou již zevrubně zabýval ve věci vedené pod sp. zn. 4 As 155/2018, která se též týkala stanovení průzkumného území pro zjištění podmínek pro budování úložiště, byť v jiné lokalitě. V tehdy posuzované věci však procesní situace stála „v opačném gardu“: městský soud zamítl žalobu proti rozhodnutí ministra o stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry a Nejvyšší správní soud poté projednával kasační stížnost žalobců, kterou zamítl svým rozsudkem ze dne 8. 11. 2018, č. j. 4 As 155/2018 – 63 (dále jen „rozsudek z listopadu 2018“).

[29] V rozsudku z listopadu 2018 se Nejvyšší správní soud nejprve vyjádřil k použití předcházející judikatury, o kterou tehdy opírali svoji argumentaci žalobci a o kterou v nyní projednávané věci opírá svůj první zrušovací důvod městský soud. Jedná se zejména o výše zmíněný rozsudek č. j. 7 As 59/2009 – 142. Nejvyšší správní soud nejprve odlišil obě posuzované věci a zdůraznil, že ve věci, jíž se týkal rozsudek č. j. 7 As 59/2009 – 142, „[b]ylo vysoce pravděpodobné, že pokud bude geologický průzkum úspěšný, požádá soukromý investor i o příslušná povolení nutná pro dobývání nerostu samého. Jelikož jsou aktivity směřující k budoucímu dobývání nerostu pro žadatele finančně nákladné, bylo namístě, aby se správní orgán v co nejranější fázi celého procesu zabýval otázkou, zda neexistuje závažný veřejný zájem bránící těžbě samotné a nečinil tak až ve fázi povolování dobývání nerostu.“

[30] Naopak ohledně průzkumu ke zjištění podmínek pro umístění úložiště soud v rozsudku z listopadu 2018 uvedl, že „[g]eologický průzkum zde má sloužit pouze k ověření, zda je realizace hlubinného úložiště v dané lokalitě vůbec možná. Daná lokalita představuje jen jednu z mnoha (zde konkrétně sedmi) alternativ. Proto ani není s jistotou dáno, zda na fázi geologického průzkumu budou navazovat další procesní fáze směřující k samotné realizaci výstavby úložiště. K této realizaci nakonec může, ale nemusí dojít. Geologický průzkum zde slouží pouze tomu, aby SÚRAO získala potřebné prvotní informace o tom, zda je daná lokalita vhodná. Je přitom pravděpodobné, že v šesti ze sedmi předem vybraných lokalit

pokračování

k navazujícím fázím procesu vůbec nedojde. Za této situace by bylo předčasné a neúměrně přísné požadovat po správních orgánech, aby se zabývaly otázkou existence veřejných zájmů bránících výstavbě hlubinného úložiště samého, resp. aby SÚRAO předkládala ke všem uvažovaným lokalitám detailní informace o parametrech jednotlivých možných úložišť, bez nichž posouzení této otázky není do důsledku možné. Navíc samotný výběr úložiště pro další fáze povolenacích řízení budou nepochybně určovat právě výsledky geologického průzkumu samotného. Proto požadavek poměrování 'dalších veřejných zájmů' se zájmem na 'dalším průzkumu a následném využití výhradního ložiska' by mohl ve svém důsledku být technicky nesplnitelný, jestliže určité parametry hlubinného úložiště bez provedení průzkumu zjistit nelze.“

[31] Závěrem k této otázce soud uvedl, že „[m]inistr v této souvislosti správně uvedl, že otázka, zda jiný veřejný zájem nepřevyšil zájem na stanovení průzkumného území, může být zkoumána výlučně ve vztahu k předmětu řízení o stanovení průzkumného území, konkrétně tedy jen k těm činnostem, které mohou být konány na základě rozhodnutí o stanovení průzkumného území (tj. průzkum), bez vazby na další případné využití území. Ostatně správní orgány vliv průzkumu na veřejný zájem na ochraně vod také posoudily. V době rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území nejsou k dispozici kompletní relevantní informace umožňující posoudit, která lokalita je pro vybudování hlubinného úložiště nejvhodnější, a SÚRAO, resp. správní orgány ani nemohou být objektivně schopny předložit informace ke všem možným variantám případné konečné realizace.“

[32] Výše uvedené plně dopadá na právě projednávanou věc, neboť o podobnosti věcí posuzovaných v rozsudku z listopadu 2018 a nyní nemůže být pochyb. V obou případech jde o výklad stejných ustanovení horního zákona a geologického zákona ohledně podmínek stanovení průzkumného území pro zvláštní zásahy do zemské kůry (etapa vyhledávání) za účelem zjištění podmínek pro potenciální výstavbu úložiště. Naopak jediným – právně nevýznamným – rozdílem v posuzovaných věcech byla různá identita žalobců, respektive osob zúčastněných na řízení, a jiná lokalita potenciálního úložiště. Tento rozdíl však není překážkou pro užití právního názoru dle rozsudku z listopadu 2018 na projednávanou věc.

[33] Nejvyšší správní soud nepřehlédl argument gramatického výkladu, který nabídli žalobce a osoba zúčastněná na řízení I) ve svém vyjádření ke kasační stížnosti. Zdůrazňují, že předpis § 4a odst. 6 geologického zákona se má na zvláštní zásahy do zemské kůry užít „obdobně“, tedy v plném rozsahu. I na tuto otázku dal odpověď již rozsudek z listopadu 2018. Právě v úvodu k části, věnující se nyní řešené právní otázce posuzování zájmů, upozornil na širší zákonný rámec, jenž tuto otázku upravuje: „Nejvyšší správní soud uvádí, že stavbu hlubinného úložiště je potřebné podle § 34 odst. 1 písm. b) zákona č. 44/1988 Sb. o ochraně a využití nerostného bohatství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen 'horní zákon'), posuzovat jako jeden ze zvláštních zásahů do zemské kůry. Z druhého odstavce tohoto ustanovení vyplývá, že se na uvedené zásahy včetně vyhledávání a průzkumu přiměřeně použije § 11 horního zákona, který se jinak vztahuje na vyhledávání a průzkum ložisek vyhrazených nerostů a výhradních ložisek nevyhrazených nerostů a stanoví, že tuto činnost lze provádět jen na průzkumném území stanoveném podle zvláštního předpisu. Tímto předpisem je geologický zákon, konkrétně jeho ustanovení § 22a a § 4a. Ze znění § 22a geologického zákona plyne, že je při vyhledávání a průzkumu vhodné lokality pro zvláštní zásah do zemské kůry potřeba

postupovat 'obdobně' jako by se jednalo o vyhledávání a průzkum výhradního ložiska, tj. v režimu podle § 4a geologického zákona“ (zvýraznění bylo přidáno).

[34] Na výše zmiňovaný § 34 horního zákona upozornila ve svém vyjádření i SÚRAO (viz odstavec [19] výše). Z uvedeného plyne, že vůdčím principem užití příslušných ustanovení geologického zákona je právě princip přiměřenosti. Zvláštní zásahy do zemské kůry jsou činnostmi výrazně odlišnou od vyhledávání a průzkumu ložisek výhradních nerostů, činnostmi relativně nově upravenou (zatímco dobývání nerostů je činností s dlouhou historií), užívají se při ní relativně nové technologie a činnost může sledovat jiné cíle z hlediska společenského i ekonomického. Je tedy pochopitelné, pokud se „pravidla hry“ dle geologického zákona pro průzkum a dobývání nerostů nepoužijí mechanicky, ale naopak „jen“ přiměřeně na zvláštní zásahy do zemské kůry ve smyslu § 34 odst. 1 horního zákona. Tímto prizmatem je třeba také korigovat výklad § 22a odst. 1 geologického zákona a slova *obdobně*, které je v tomto ustanovení poněkud nevhodně užito, přičemž nevhodnost je patrná z účelu právní úpravy a výslovného znění § 34 odst. 2 horního zákona.

[35] Závěrem k této otázce Nejvyšší správní soud konstatuje, že považuje za chybný i dílčí názor městského soudu, podle něhož měl žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí předložit „alespoň hrubý plán činností a postupů, základní parametry, vlastnosti, či podmínky fungování“ úložiště. Tento požadavek nemá oporu v zákoně. Obsah žádosti o stanovení průzkumného území je stanoven úplným výčtem v § 4 odst. 2 geologického zákona, ze žádné ze stanovených náležitostí žádosti však nelze dovodit požadavek městského soudu. Tento požadavek navíc pomíjí, že žádost o stanovení průzkumného území je podána v nejranější fázi celého procesu (etapa vyhledávání). Bylo by předčasné, aby žadatel (SÚRAO) již v této fázi předkládal informace požadované městským soudem. Logické pořadí kroků je totiž opačné – po provedení geologického průzkumu v lokalitách vyhodnotí SÚRAO jeho výsledky a teprve pak může stanovit „plán činností a postupů“, parametry úložiště a podobně. Ostatně i městský soud v napadeném rozsudku připustil, že v době rozhodování o žádosti o stanovení průzkumného území nebyly k dispozici informace umožňující posoudit, která lokalita je nejvhodnější pro vybudování úložiště, avšak požadoval „alespoň v obecných otázkách“ důsledky provozování úložiště posoudit. Jak je uvedeno shora, tento požadavek nemá oporu v zákoně a je předčasný.

[36] K tomuto bodu lze tedy konstatovat dílčí závěr, že první zrušovací důvod dle napadeného rozsudku neobstojí a kasační námitka stěžovatele proti němu mířící je důvodná.

[37] Nejvyšší správní soud se dále zabýval kasačními námitkami proti druhému zrušujícímu důvodu. Předně městský soud hodnotil rozhodnutí správních orgánů přinejmenším velmi zavádějícím způsobem, jestliže uvedl, že „správní orgány pochybily, když se odmítly předloženými studiemi zabývat“. Žalovaný i ministr se totiž těmito studiemi zabývali (v podrobnostech viz níže).

[38] Nejvyšší správní soud ze správního spisu ověřil, že na studie odkázala osoba zúčastněná na řízení I) v průběhu správního řízení ve svém vyjádření ze dne 13. 3. 2013 (na č. 1. 50 části správního spisu, označené jako „podklady pro jednání rozkladové komise 18. 10. 2013“) a přiložila k němu jako přílohu č. 1 vyjádření Mgr. M. a dále odkázala

pokračování

jako na přílohu č. 2 na studii společnosti AQUATEST. Na studie odkazoval i žalobce a rovněž argumentoval nevhodností dané lokality pro průzkum a další práce. Žalovaný se pak na str. 15 svého rozhodnutí těmito podklady zabýval a na argumentaci žalobce v jeho vyjádření reagoval. Uvedl, že „*nepovažuje citované studie za relevantní a dostatečné podklady pro zamítnutí žádosti PÚ ZZZK (průzkumné území pro zvláštní zásahy do zemské kůry - pozn. soudu) Kraví Hora, protože bez navržených doplňujících geologických prací nelze ověřit věrohodnost a hodnověrnost citovaných podkladů pro definitivní uzavření vyhledávací etapy geologického průzkumu*“. Vyjádření Mgr. M. výslovně označil za „*závažný materiál*“, který však obsahuje „*pouze kompilát výstupů z výzkumných geologických prací a interpolované či extrapolované výsledky těžebního a ložiskového průzkumu*“ (str. 16 rozhodnutí žalovaného). Uzavřel, že pro definitivní rozhodnutí o vhodnosti horninového masivu je nutná řada doplňujících geologických prací. K tomu je právě nutné stanovení průzkumného území, o němž žalovaný rozhodoval. Nejvyšší správní soud shledává argumentaci žalovaného přesvědčivou a věcně správnou.

[39] Osoba zúčastněná na řízení I) ve svém rozkladu opět na studie odkazovala a namítala, že žalovaný ve svém rozhodnutí skutečnosti, které plynou z těchto studií, nebral v úvahu. Podle ní však tyto studie postačují k přijetí závěru, že lokalita Kraví Hora je pro účely vybudování úložiště nevhodná. Ministr se ve svém rozhodnutí tímto argumentem zabýval a námitku vypořádal. Uvedl (str. 14 a 15 rozhodnutí ministra), že co se týče dalších důkazů „*otázka geologické vhodnosti nebo nevhodnosti dané lokality nebo otázka hodnocení rizik případného vybudování HÚ (hlubinného úložiště - pozn. soudu) není předmětem řízení o žádosti o stanovení PÚZZK podle ustanovení § 4a odst. 6 ve spojení s ustanovením § 22a odst. 1 geologického zákona*“ s tím, že tato otázka bude předmětem dalších případných řízení v závislosti na dalším postupu SÚRAO. Je tedy nesporné, že i ministr se odpovídající námitkou v rozkladu zabýval a přezkoumatelným způsobem ji vypořádal.

[40] Zbývá posoudit, zda úvaha městského soudu, jenž dospěl k názoru, že studie osvědčují nevhodnost lokality pro zamýšlené účely (vybudování úložiště), je správná. Předně je třeba zdůraznit, že odborné vyjádření Mgr. M. neobsahuje v tomto směru žádný definitivní závěr: uvádí pouze, že „*je pravděpodobné*“, že lokalita Kraví Hora splňuje vylučující kritéria dle již citovaných ustanovení tehdy platné vyhlášky č. 215/1997 Sb. Nadto zdejší soud poznamenává, že studie společnosti AQUATEST není jako celek součástí spisového materiálu a městský soud ji tak patrně neměl k dispozici a vycházel jen z tvrzení stran sporu a z odborného vyjádření Mgr. M., který na tuto studii odkazuje. Ve spisovém materiálu se nachází pouze mapa „*střetu zájmů*“ v dotčeném území, která byla v rámci studie vypracována a která je přílohou č. 3 k doplnění žádosti SÚRAO o stanovení průzkumného území. K tomu je navíc nutno podotknout, že se jedná o ryze odbornou otázku a z obsahu žádosti o stanovení průzkumného území, stejně jako z obsahu správního spisu a správních rozhodnutí, je zřejmé, že tuto otázku měl definitivně (či přesněji definitivně pro danou etapu a procesní fázi výběru úložiště) zodpovědět právě geologický průzkum prováděný SÚRAO dle rozhodnutí žalovaného, respektive rozhodnutí ministra. Městský soud zde tedy na základě nedostatečných podkladů dospěl k věcně nesprávnému závěru. Nejvyšší správní soud musí korigovat názor stěžovatele, že městský soud nepřipustně zasáhl do správního uvážení, neboť v dané věci se o rozhodování správního orgánu na základě volné správní úvahy nejednalo. Je však pravdou, že městský soud

pochybil, pokud v rozsudku uvedl vlastní hodnocení odborných otázek, k jejichž posouzení jsou příslušné správní orgány, navíc až po důkladném průzkumu dané lokality, jak již bylo uvedeno výše. Kasační soud v této souvislosti připomíná, že „[s]právní soudnictví je vybudováno na prioritě přezkumu zákonnosti posouzení věci (*questiones iuris*) s tím, že soud nemá při své činnosti nabrazovat činnost správního orgánu. V tomto ohledu je třeba též poukázat na zásadu odbornosti a specializace výkonu veřejné správy, a to i při rozhodování o právech a povinnostech adresátů veřejnosprávního působení. Právě při zjišťování a vyhodnocování faktů případu by se měla projevit odborná specializace a oborová zkušenost personálního aparátu správních orgánů“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 5 As 161/2016 – 21).

[41] Nejvyšší správní soud uzavírá, že městský soud věc nesprávně posoudil, pokud z § 4a odst. 6 geologického zákona dovozoval, že správní orgány musí poměřovat zájem na provedení geologického průzkumu v lokalitě se zájmem na následném využití území a že lokalita Kraví Hora je nevhodná pro vybudování úložiště.

[42] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, a proto rozsudek městského soudu v souladu s § 110 odst. 1, větou první s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným v odůvodnění tohoto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[43] V novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3, věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky.
(§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 15. srpna 2019

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu